

# 中国農村における郷鎮政府・ 村民委員会組織の再編

大 島 一 二

## 1. はじめに

現在中国農村では、政治、経済組織の再編が急速に進んでいる。とくに、全土で推進されている郷鎮政府・村民委員会（これらの農村末端行政関連組織の詳細については、後に述べる）の機構改革は、主に地域の経済発展に伴って肥大化したこれらの組織を簡素化し、人員の削減を行うことが主な内容となっている。この改革の背景には2000年代前半～中盤にかけて進展した「税費改革」（内容は後述）の進展と、2006年の農業税関連諸税の廃止によって、農村基層組織の財政収入が著しく減少し、大きな組織を維持できなくなったことが直接の背景としてあげられよう。こうした一連の改革によって、郷鎮政府・村民委員会等の、農村における既存の農村基層組織は、しだいにその経済的力量を縮小しつつあることは否定できない事実である。

この一方、近年の経済発展に伴う、農村の私有セクター、農民の互助組織、協同組合セクター等の発展はまさに刮目に価するものがある。具体的には、1990年代以降大きく発展してきた個人企業、私営企業は、すでに農村において揺るぎない地位を形成しており、また、農業專業協会、技術協会等の農民の互助組織も発展を遂げている。さらに、2000年代後半以降は、「農民專業合作社」などとよばれる、一種の農民の協同組合組織も大きく発展している。

つまり、既存の農村の基層政治組織がしだいに力を失いつつある中で、新

---

キーワード：中国、農村、郷鎮政府、村民委員会

たな組織（とくにさまざまな形態の経済組織や農民の互助組織）が勃興，発展し，農村における勢力図が大きく変化しつつあるのである。こうした状況を正確に把握することは，中国農村の全体像を把握する上で欠くことできない作業であろう。

とくに，筆者はこれまで，後者の農村に勃興しつつある新経済組織については，様々な角度から検討してきた。しかし，前者の基層行政関連組織についての検討は十分であったと言い難い。

そこで，本稿では以下のような検討を行い，近年の農村における基層行政関連組織の改組の実態と組織・機構の変化について明らかにする。本稿の主要な検討内容は以下の 2 点である。

A) 改革・開放政策実施以降大きな経済発展を遂げた中国農村において，そこにおける重要な基層行政関連組織である郷鎮政府，村民委員会の機能と近年の組織改革の実態を分析すること。

B) 郷鎮政府・村民委員会にかんする政府の重要文献を分析し，その改革の進展について整理すること。

## 2. 中国農村における郷鎮政府の機構改革

中国農村における末端行政関連組織は郷政府あるいは鎮政府である（郷・鎮は同レベルの農村の行政単位であるが，当該地域の経済発展水準などによって呼称が異なる，以下「郷鎮政府」とする）。1978 年に改革・開放政策が実施されて間もない 1982 年 12 月に開催された第 5 期全国人民代表大会第 5 次会议において，新憲法が承認された際，「人民公社の政社合一体制は改変され，郷人民政府の建設が憲法で規定された。」（黄志鋼他編著【2009，103 ページ】）のである。その後，1983 年 10 月には中国共産党中央，国务院は「政社を分離し郷成府の設置を実施することに関する通達」を公布し，ここに正式に人民公社は廃止され，郷鎮政府が成立した。

この後，経済改革の進展とともに，郷鎮政府はたんに農村で行政機能を發揮するだけでなく，地域の経済発展を目指して，とくに経済活動への関与を

強化していった。なかでも沿海地域の多くの農村では、郷鎮企業とよばれる郷（鎮）営企業、村営企業（それぞれ当時の経営主体は郷鎮政府、村民委員会）などを梃子として経済発展を遂げていった<sup>1)</sup>。大島一二【1993, 82 ページ】によれば、1980 年代後半の江蘇省南部の無錫県（当時、現在は江蘇省錫山市）H 鎮における調査事例をもとに、こうした郷鎮企業を統括する鎮・村級郷鎮企業管理機構の実態を報告している。とくに H 鎮の鎮級の企業管理機構である「H 鎮工業総公司」は、鎮政府の一組織として当時 49 名の人員を擁し、総経理は副鎮長（鎮党支部副書記）が兼任し、鎮営企業を管理する一方で、その発展戦略を立案、実行に移す体制を構築していた。H 鎮の場合、村級でも類似した機能を有する組織である「H 村実業公司」（H 鎮 H 村の事例）が組織され、村民委員会党支部書記が総経理を兼務し、村営企業を管理、運営していた。こうして成長する郷（鎮）営企業、村営企業から上納される利潤は、郷鎮政府、村民委員会の主要な財源となり、企業振興やインフラ整備を行い、地域経済を発展させていったのである。

このように、当時、郷鎮企業は鎮の経済発展を促進し、郷鎮政府の財源を確保するために必要不可欠なものとなり、それゆえ郷鎮政府は鎮内の企業の管理を着実に実行するため、多くの新たな組織を新設していった。その結果、郷鎮企業の発展により地域経済は一定の発展を遂げたが、他方で政府組織自体の拡大と人員の増加が、しだいに郷鎮政府の財政を圧迫し、郷鎮政府の財政赤字の拡大、それを補うための農民負担金の増大などの問題が深刻化するようになったのである。こうした現象は、1990 年代後半の全国的な郷鎮企業の経営悪化に伴って、しだいに深刻化していった。とくに郷鎮政府の財政赤字の拡大はこの時期から徐々に大きな問題となっており、2003 年当時で、全国で 2000 億元に達していたとの報告もある<sup>2)</sup>。

こうした事情に加えて、郷鎮政府の組織簡素化が中央政府から強力に推進

1) 大島一二【1993】では、江蘇省無錫県（当時、現在は錫山市）の郷鎮企業の発展過程と農村経済における役割についてまとめている。参照いただきたい。

2) 「郷鎮政府何去何從」『中国経済快訊周刊』2003 年第 37 期参照。

されるきっかけとなったのは、今世紀に入ってから三農問題（農業・農村・農民問題の総称、農民が経済的、社会的に不利な階層として存在していること）<sup>3)</sup>の深化、とりわけ農民所得の停滞と都市住民との経済格差拡大を背景として、2000年代前半～中盤にかけて実施された「税费改革」（農村基層組織、とくに郷鎮政府の財政収入の規範化の推進、法規に基づかない税外税徴収の禁止と、これによる農民負担の軽減政策）の進展と、2006年の農業税関連諸税の廃止によって、郷鎮政府、村民委員会等の農村基層組織の収入が大きく減少したことが直接の背景としてあげられよう。

中国共産党中央、国務院は、すでに1990年代初めから郷鎮政府の機構改革を提起していたが、それが本格的に着手されたのは2000年前後のことである。つまり、すでに述べたように、郷鎮政府の財政赤字が拡大し、一方で農民所得の停滞と都市住民との経済格差拡大が顕在化した時期である。1999年1月に中国共産党中央、国務院が発した「地方政府の機構改革に関する意見」、および2000年12月に発せられた「市県郷人員編成簡素化に関する意見」などがその具体的な政策である。この中央政府の郷鎮政府機構改革政策の推進により、中国農村の多くの地域では、組織の簡素化、人員削減、郷鎮政府の合併等の郷鎮政府の機構改革が本格的に推進されることとなった。しかし、こうした改革によって、農村における郷鎮政府の力量は徐々に縮小していくこととなる。

### 3. 村民委員会改革の進展

#### （1）村民委員会改革と村民選挙

さて、このように中国全体で郷鎮政府のスリム化が実施されているが、今ひとつの農村の基層行政関連組織である村民委員会においてはどのように変化が起こっているのだろうか。

中国農村における村民委員会の性格は、郷鎮政府と異なり、やや不明確である。つまり、法的には、村民委員会が純粋な行政組織ではないことは明ら

---

3) 三農問題の深化については、大島一二【2011】参照。

かである。前述した1982年12月の第5期全国人民代表大会第5次会議で新憲法が承認された際、「村民委員会は我が国の農村基層社会における大衆自治組織である」と規定されている（李小雲【2009, 6ページ】）。では、村民委員会は完全に農村行政から独立した村民の自治組織であるかといえば、それは現実の状況を正しく表しているとはいえない。むしろ、農村のもっとも末端で、郷鎮政府の行政執行の一翼を担うという性格を有していることもまた事実であった。たとえば、後述するように、「計画生育」（出産制限）政策の推進は、現在でも村民委員会幹部の重要な業務である。しかも1980年代～90年代前半には、村民委員会の幹部の大部分は郷鎮政府からの任命であり、実態として郷鎮政府に強く従属していたのである。

よって、村民委員会は1982年に憲法で規定され、農民の自治組織としての地位を保証されているのではあるが、その実態としては、村民自治の原則の下で、郷鎮政府の行うべき機能の一翼を担いながら行政機能の一部を執行しているというのがもっとも現実の実情に近い解釈といえよう。

しかし、行政組織と自治組織の両者の性格を併せ持つという村民委員会の性格には、近年の中国社会全体の経済発展と民主化の進展により、徐々に変化が生じている。その法的な契機としては、1987年に「村民委員会組織法（試行）」が公布され、村民自治の規範化と法制化が提起されたことが大きな変化をもたらしたと考えられる。さらに1980年代後半から村民委員会幹部選挙が検討されはじめ、実際に1998年から「村民委員会組織法」が完全実施されると、村民委員会幹部選挙（いわゆる「村長選挙」）が全国的に実施に移された。

こうした改革により、村民委員会幹部選挙は急速に全国に広がり、李小雲【2009, 8ページ】によれば、彼らが調査を実施した全国150の村民委員会において、改革前は村民による選挙を実施していた村民委員会は50（全体の33.3%）に留まっていたものが、改革後は141（同94.0%）に増加したという。このように、改革前の村民委員会の幹部の選任において、かつては上級（郷鎮政府）の任命によるものが62.0%を占めていたという状況から

大きく変化したといえよう。つまり、一連の村民委員会幹部の選任方式の改革と民主化により、村民委員会は徐々に、本来の農民の自治組織としての性格を強めつつあると考えられる。

## （２）現在の村民委員会の業務

では、現在の村民委員会の主要な業務とは何であろうか。

①もっとも重要なものは、以下に述べる農地の共同所有主体としての、農地請負権配分にかんする役割である。これについては後に詳述する。

②「計画生育」（産児制限）政策の実施。この業務は、農村の最末端で村民委員会が地方行政から求められているもっとも重要な業務の一つである。

③村民委員会の事業会計管理。かつて村民委員会は、税費改革実施以前、様々な形態で農民から税外税を徴収し、これを原資にいくつかの事業を運営していた。しかし、税費改革が実施されると、村営企業からの上納金（近年では株式配当）を受けることのできる経済的に恵まれた一部の村民委員会を除いて、全国的に村民委員会の収入は大幅な減少を余儀なくされ、現在ではほぼ無視できる程度の規模の事業会計となっている。

④村道、水利施設等の公共的生産財、生活財の建設、維持補修。農村のインフラ建設において、かつて村民委員会は一定の役割を担っていた。これは、一つには、「税費改革」以前は農民には義務労働（一種の出役）が課せられていたため、これを利用して村道整備などの公共施設の建設を行うことが可能であったためである。また他方で、前述したように農民からの税外税徴収が実施されていたことから、これを財源にすることができたのである。しかし、現在は、前述した「税費改革」の進展と義務労働の廃止の結果、資金徴収が実質的に不可能となり、無償の労働力投入も不可能となった。このため、村民委員会独自での公共投資の実施、公共施設建設は、現在ではまったく空洞化してしまっているのが実態である。これに対応して2000年代中盤からは中央政府、省、県政府の投資によるインフラ投資（いわゆる「新農村建設」）が各地で進められているが、この事業もすべての農村に配分され

るのに決して十分な投資額ではない<sup>4)</sup>。

⑤村民の日常生活における揉め事への対処、仲裁。山東省におけるヒアリングでは、村民委員会幹部の日常的な業務として、こうした仲裁や村民の相談への対応がかなりの頻度で行われている。

これら①～⑤の業務の現実の実施状況を概観すれば、③・④は「税费改革」以降、村民委員会の収入減少による経済力量の低下によって、現在ほとんどの村民委員会で事実上形骸化しているといっても過言ではない。よって⑤のような日常的な業務を除けば、実態としては①・②がもっとも重要な業務となる。この①・②の業務の中で、近年その実施状況に大きな変化が発生しているのが、①の農地請負に関する業務である。そこで以下では①の村民委員会の農地請負制度における役割の変化について、その現状をみてみよう。

### （３）村民委員会と農民の農地請負権

#### １）村民委員会と農地請負制度

ここでは、村民委員会の主要な機能の一つである、農地の所有主体として、村民と請負権契約を締結する主体としての機能を検討する。その前に、現在の中国において、農地はどのような所有、利用関係にあるのかについて述べなければならない。

周知のように、現在の中国の憲法では、農村の土地は集団所有と規定されている（これに対して都市の土地は国有である）。実際には、大部分の農村において村民委員会を単位とする集団所有制がとられ、個別農家は村民委員会との契約に基づいて農地利用権（中国語では「使用权」, 「承包经营权」などと呼ばれている）を得ている。

一般に、1980年代前半に結ばれた請負契約を第1回請負と呼び、その契約期間は15年間であった。続いて第1回請負が満期を迎えた1990年代後半に結ばれた請負契約を第2回請負と呼び、この契約期間は30年間に延長さ

4) この実態については、大島一二【2011】参照。

れた<sup>5)</sup>。この第2回請負時に、中央政府は農家側の請負権を強化し、農民の自発的な農地貸借による大規模経営への集積を促進する政策として、村民委員会による、それ以降の「割換え」（人口の増減による農地の再配置）を禁止したが、多くの村民委員会では、その後も依然として再配置は実施されてきた。このように、今世紀に入っても、多くの村民委員会では、主に人口増加などを理由に、農民が請け負う農地を数年に一度再配置してきたのが実態であった。

また、2005年以前は農業税が徴収されていたため、これが事実上の地代となっていたが、前述したように2006年から農業関係諸税の減免が実施されたため、この地代負担は免除され、郷鎮政府、村民委員会は貴重な財源を失うこととなった。

こうした土地政策に関わる関連法規としては、「土地管理法」、「農村土地承包法」、「基本農田保護条例」の規定があげられる。

このように、一応農家の農地利用権は確保されているようにみえるが、現実にはそうではない。それは、第2回請負実施以降も、中央政府の再三にわたる通達にもかかわらず、多くの村民委員会では、しばしば請負農民の農地を再配置してきたのである。農地請負にかんして、契約対象となる圃場の位置が確定していないわけであるから、当然中国の農家は、確定した権利を有しているとはいえないことになる。こうした中央政府と村民委員会の思惑の違いはどうして生まれるのか。

中央政府は、農民の利用する具体的な圃場を確定することによって、農家の農地への投資を促進すると共に、これ以上の農地の零細分散化を防止し、農地利用権の流動化を促進する基礎条件を整備し、農地利用権の流動化による効率の高い農業経営の育成を想定しているのである。

しかし、村民委員会にとっては、農家の農地利用権が確定し、再配置が困

---

5) 実施時期は地域によって若干異なるが、一般に、1983年前後に実施された請負契約を第1回請負、第1回請負の15年後の1998年前後に実施された請負契約を第2回請負という。



難となると、村民の新たな子供の出産に対応して、新規に農地配分を行うことが事実上困難となる。この結果、これまで優先されてきた「村内農地利用公平の原則」<sup>6)</sup>の恩恵を、これからも享受したいという村内多数の農民の意向に沿うことができなくなり、村民の反発を受ける懸念が高まるのである。とくに、前述したとおり、村民委員会幹部の公選制（いわゆる「村長選挙」）が広範な農村で実施されている現在、投票者である農民の意思を無視し、公平性を崩すことは難しい。また、筆者の山東省農村でのヒアリングによれば、村民委員会に一定の面積の農地を配分できる余地を残しておくことによって、農地の転用・収用などの際に、村に一定の収入をもたらすことができるため、村民委員会幹部が意図的に再配置を進めていると語った関係者もいた。このように、各農家への農地利用権の配分は、村民委員会の重要な業務であり、また多くの場合、貴重な財源ともなりうるわけである。

このような要因から、多くの村民委員会では、第2回請負以降も、人口増に伴って数年に1度の再配置が継続されてきたのである。

しかし、農地の再配置は、確かに村内での農地利用権配分における公平性は維持されるものの、利用する農地の一層の零細分散化を促進し、農民の農地への投資意欲を低減させ、農業生産性の向上を妨げる原因となっているのである。

また、こうした不明確な権利実態が、直接的には、近年都市近郊農村で頻発している土地収用時において農民が請負農地についてほぼ無権利状態にあ

---

6) ここでいう「村内農地利用公平の原則」とは、村内の各農家への農地配分に関し、できるだけ公平性を優先するという原則であり、この原則に基づいて、各農家はたんに公平にほぼ同面積の配分を受けるだけでなく、農地条件（豊度、灌漑施設の有無等）の面でも公平さが追求される。つまり、各農家の請負農地は村内の条件の異なる農地を一部分ずつ配分されるのが一般的である。例えば同一村内に生産力が異なるA・B・C・Dの4種の農地があるとすれば、各農家はAからaを、Bからbを、Cからcを、Dからdを請負い、村内の公平性を保つというものである。しかし、この原則を厳密に実施すればするほど、前述したように、各農家の農地は零細な上にますます分散し、生産性は停滞または減退せざるを得ないことになる。またいうまでもなく、この「村内公平の原則」は近隣の村には適用されないので、村が異なれば一戸あたり農地面積が大きく異なるという不公平はしばしば発生している。

ることにも帰結していると考えられる<sup>7)</sup>。

## 2) 「17期3中全会」における土地政策

こうした中で、2008年10月上旬に開催された中国共産党の重要会議である「中国共産党第17期中央委員会第3回全体会議」（以下「17期3中全会」とする）では、今後の農村改革の展開方向（特に農業経営組織問題、農地の流動化問題、農村金融問題等）について論議され、会議の締めくくりには「中国共産党中央の農村改革発展を推進する上でのいくつかの重要問題にかんする決定」（2008年10月12日可決、以下「決定」とする）が発表された。この「決定」では、これまでにみられなかった、一歩踏み込んだ内容の新たな土地政策が提起されている。

①請負期間の延長：17期3中全会で可決された「決定」では、「現在の請負関係を安定的に維持し、あわせて長期にわたって不変とする」と述べられている。ここでは「長期にわたって」が、具体的にどのくらいの期間になるのか明示されてはいないが、中国ではかなりの長期間（ほぼ永久に近い）と

---

7) 中国の土地（多くの場合は農地）に関する中央政府や地方政府による収用プロセスは以下になっている。中国では、土地収用が計画された場合、事業主体（「用地単位」とよばれる、行政機関、都市開発業者、マンション開発業者等がそれにあたる）が国土行政主管部門に用地申請を行い、当該部門は県（市）に設置されている「統徴弁」（統一土地収用弁公室）に審査を申請する。この「統徴弁」が収用を認めた場合、村民委員会・農家に収用が「通知」される。このように、中国では「通知」を受けるまで、基本的に農家は進行する事態の「蚊帳の外」であり、決定に農家に関わることはない。よって、不満や意見を表明する場も設けられていないのが実態である。この点に基本的な問題があるといえよう。こうした状況下で、農民は自らの意思に反する収用および収用時の農村幹部や企業の脱法行為に有効に対応できないため、陳情によって、なんとか意見表出を試みるのであるが、これも多くの場合限定的な効果しか得られない。また、農家が収用に応じるか否かに関して意見を表明できないという問題以外に、収用価格が不当に低価格であるという問題も指摘されている。関係資料によれば、農地収用後の販売価格を100とすれば、その配分は、地方政府20～30%、開発企業40～50%、村民委員会30%で、農民にはわずか5～10%しか配分されないという。ある研究者の試算によれば、ここ20年あまりの間に、土地を収用した各機関（不動産企業等）が農民から奪った利益は少なくとも5兆元に達するという。こうしたことから農民が収用に対して不満を持ち、前述したように、しばしば争議が発生していることはある意味で当然であるといえる。

いう観測が一般的である。これは農民が現在所有する利用権を財産として確定することを目的としていると考えられる。

②農地転用の制限：「決定」では、「全国の農地面積の下限を18億ムー（1.2億ヘクタール）とし、これを「永久基本農地」とする。この永久基本農地の面積が18億ムーを下回ることを一切認めず、農地転用を厳しく抑制する。各省・市・自治区レベルでこの永久基本農地面積を維持することを基本とし、省間の移動を認めない。万一転用する場合は、まず先に相当する面積の新規開墾・荒廃地の開発を実施し、その後転用することを原則とする」としている。これによって行政機関や開発業者の無計画な農地転用を抑制しようとしているのである。

③農村の土地に関する権利の確立と流動の促進：「決定」では、「農村土地の利用権の確定、登記、権利証の交付を推進し、土地請負経営権を確定する。この前提の下に、農地利用権の有償移動、期間を限定した短期的な移動、交換、土地株式制等の方式によって農地請負経営権の移動を許可し、大規模経営の形成を促進する」としている。前半の件は農家の利用権の確定を確認し、後半の大規模経営の形成にかんする部分は、これまでの農地の流動化と大規模経営の育成を「容認する」という見解から一歩踏み込んで、農民の自発的意志を尊重しながらも、大規模農家・家庭農場・農民專業合作社等への流動化を「推進する」という内容となっている<sup>8)</sup>。

---

8) 次の段階として、農地の流動化を推進する点については、以下の2つの問題が残される。1つは、政府の方針が「容認」から「推進」に転換したとはいえ、経済的に農地利用権の流動化が進展する要因が形成されているのか否か、具体的には、流動化の促進を可能にする貸し手農民の非農業部門への就業をどう促進するのかという点で問題を残している。また、他方で、今後本当に農民個人の意思に基づいての利用権の移動が行われるのか否かという点も大きな問題である。これまでの中国農村でよく見られた状況としては、いったんこうした政策を中央政府が提起すると、地方政府レベルでは、政策の推進が目的化して、強引に大規模経営を作り出そうとする動向が発生しかねない。このように、現在の中国の現状を考慮すれば、貸し手農民の就業機会の確保や社会保障をどのように進めるのかという政策が伴わずに、農地の流動化のみを推進しても良好な成果が得られる可能性は低い。むしろ土地を失った農民の生活保障などにおいて新たな農民問題を惹起する危険を伴っていることに注意する必要があるだろう。こうした状況は、後

このように、これまで曖昧であった農民の農地利用権の確定を推進する内容となっていることは農民の権利の確定という点で大きく評価できよう。この決定を受けて、山東省の農村の事例では、今後の農地の再配置を停止する措置をとった村民委員会が多くみられる。中央政府が各農家の請負農地を確定し、大規模経営への農地集中を促進する方針を提起した以上、今後以降、村内での農地の再配置停止は次第に拡大していくことになろう。そしてこの政策の推進は、とりもなおさず村民委員会の役割の低下に直結していくものと考えられる。

ここまでみてきたように、村民委員会におけるもっとも重要な業務の一つである農地利用権の配分もまた、経済発展と自由化の中で、農民の権利を強化し、村民委員会の役割を制限する方向で進展しているといってもいいだろう。村民委員会にさいごに残されたともいえる、この重要な役割が形骸化することによって、村民委員会は事実上その役割を終えたといっても過言ではなく、郷鎮政府と同様に、村民委員会も農村における影響力を徐々に喪失しているのである。

#### 4. 中央政府重要文献にみる農村組織再編の現状

ここまで、中国農村の基層行政関連組織の実態、その機能と変化と改革の進展について概観してきた。つぎに近年の具体的な改革の詳細を検討するため、近年発表されている中国政府発表文書についてみていこう。

##### (1) 近年の 1 号文献にみる農村組織改革

周知のように、中国においては、毎年年初に、農業・農村政策の基本的骨格となる 1 号文献が発表され、それに基づいて当該年度の農業・農村政策が執行されていく。本来 1 号文献とは当該年度に公表される中央政府の第 1 号

---

述するように、2008 年後半以降、世界経済危機の下、移動先で失業し、帰郷を余儀なくされた出稼ぎ農民が、農地を貸し出していたために事実上自らの農地の耕作ができなくなるといった、まさに現在発生している問題として表面化している。

文献の意味であるから、その内容は必ずしも農業・農村問題に限ったものではないが、中国においては、2004年から2015年までの1号文献はすべて農業・農村問題を取り扱ってきた。このことは、中国にとって農業・農村・農民問題（急速に発展する都市経済との比較で農業・農村・農民の経済的停滞を問題にした、いわゆる「三農問題」）が長期にわたって重要かつ喫緊の課題であることを示しているといえよう。

そこで、ここでは、とくに2014年（2014年1月20日発表）と2015年（2015年2月1日発表）の各年の1号文献を検討する。2014年1号文献は「農村改革を全面的に深め、農業近代化を加速することに関する党中央と國務院の若干の意見」（以下「2014年文献」とする）であり、2015年1号文献は「改革・創新の取り組みを早め、農業近代化建設を加速することにかんする若干の意見」（以下「2015年文献」とする）である。

まず、2014年文献では、「八、郷村管理制度の改善」において、農村の党支部組織建設について言及している。とくに、八の31で、「農村の末端党支部組織建設を強化する。党の大衆路線教育実践活動を踏み込んで展開し、農村末端サービス型党支部組織建設を推進する。農民專業合作社、専門技術協會などにおける党建設業務を一段と強化し、組織を刷新、改善し、従属関係を整理する。」として、農村に新たに形成されている農民專業合作社・農民技術協會等における党支部組織の建設推進を提起している。この党支部組織建設にかんする提起は、すでに前掲大島一二【2012】でも言及したが、当時は、これほど明確に党支部組織建設の推進を述べた公開文献がみられなかったことから、党支部組織建設の推進は2010年前後よりさらに強く進められているとみるべきと考えられる。

また、2014年文献において、いまひとつ興味深いのは、この件に続いて、既存の農村組織において、村民委員会幹部の収入の保障と給与水準の引き上げが提起され、同時に農村幹部の腐敗問題にたいする監督が強く提起されている点である。つまり、「農村の党风と清廉政治づくりを強化し、農村末端幹部の教育管理と監督を強化し、農村の末端幹部の作風を改善し、農業関連

分野で大衆の利益を侵害する腐敗問題と農民の負担を重くする行為を断固として調査、処罰し、是正する。」と述べている点であり、近年問題となっている農村幹部の腐敗問題への断固とした態度が表明されている。

続いて、2015年文献では、基本的に2014年文献の考え方が踏襲され報告されている。つまり、三の「都市と農村の一体化を発展させ、新農村建設を推進する」において、三の20で、「農村の基層党支部組織の建設を強化する。・・（中略）・・農村の基層党支部組織の設置を新たに進め、改善することによって、党支部組織が農村地域で活躍する領域を拡大する。」としている。繰り返す必要もないが、「この党支部組織が農村地域で活躍する領域を拡大する。」という、中国共産党の戦略が文中で強調されていることに注意する必要があるだろう。

さらに後半部分では、「郷・村両レベルの組織体制を建設し、優れた指導者を育成する。」とし、「一般農民の身近に存在する不正と腐敗問題に正しく対応しなければならない」と、ここでも農村幹部の腐敗問題への対応が強調されており、さらに具体的な対策として、「市・県・郷の党支部委員会書記による評価制度を全面的に実施しなければならない」と述べている。

このように、2014年および2015年1号文献においては、農村新組織における党支部組織建設の推進、および郷鎮政府・村民委員会の組織再編、農村幹部の待遇改善、腐敗撲滅等が提起されていた。

## （2）『中国農業発展報告』にみる農村組織改革

つぎに、中国農業部が毎年編纂する『中国農業発展報告』をみてみよう。この『中国農業発展報告』は、中国における農業白書としての役割をはたしている。この2013年農業発展報告（以下、「2013年報告」とする）と2014年農業発展報告（同「2014年報告」とする）からみてみよう。

2013年報告の本章に関係する部分は、「農業・農村人材群の育成」（以下「2013育成」とする、91ページ）、「農業行政能力の建設」（以下「2013建設」とする、93ページ）である。この「2013育成」では、農村の人材育成

に予算措置を講じること、とくに農業技術指導者の育成を推進することを提起し、「2013 建設」では、農村基層組織改革の推進（不必要な組織のリストラ）の一方で、農業技術指導部門、動植物防疫管理部門、食品安全管理部門など現在必要とされる組織の充実が提起されている。

また、2014 年報告の本章と関連する部分は、「農業・農村人材群の育成」（以下「2014 育成」とする、83 ページ）、「農業行政能力の建設」（以下「2014 建設」とする、84 ページ）である。この 2014 年報告では、「2014 育成」・「2014 建設」のいずれにおいても農村の人材開発と行政改革について言及している。とくに「2014 育成」では、農村幹部教育の必要性和方法（農村幹部による現地調査の奨励等）について言及している。「2014 建設」では、農村・農業関連機関の再編（不必要部門のリストラ）を提起し、農村現地では農業技術普及部門、郷鎮企業管理部門、食肉加工管理部門等の再編・拡充が提起されている。さらに、農村に新たに生まれている社団（とくに農産物流通、加工関係—具体的には竜頭企業、リング協会等を指す—農民組織）の登記の促進、監督の強化も提起されている。

このように、『中国農業発展報告』においては、農村の行政組織改革、民間新組織の登記・運営等における規範化の推進、さらに農村における人材育成を中心に述べられている。

これら「1 号文献」、『中国農業発展報告』の内容からは、以下の点が読み取れよう。

①村における農村基層行政関連組織の再編が、とくに新経済組織での党支部建設の推進という側面で強化されていること。

②農村の行政関連組織における組織再編、とくに行政組織のスリム化、職員の待遇改善が提起される一方で、同時に腐敗撲滅、幹部の不正是正などが強調されていること。

## 5. まとめにかえて

ここまで、近年の中国農村における基層行政関連組織の再編について、資



料などからその現状をみてきた。本稿で明らかになった点は以下の2点である。

①中国農村において従来大きな力を持ってきた基層行政関連組織である郷鎮政府と村民委員会は、「税費改革」等による財政収入の減少から大きな政府を維持できなくなり、急速な組織再編（リストラ）が進んでいる。

②この既存の農村の行政関連組織の改革は、組織再編（既存組織のリストラと食品安全管理等の重点組織の育成）、農村幹部の待遇改善、汚職の一掃という分野で進展している。

中国農村の経済発展に従って、農村の行政組織には大きな改革が進められているが、こうした情勢のなかで、中国農村の経済・政治勢力図がどのように変化するのか、さらに注目していきたい。

#### <参考文献>

- 大島一二【1993】『現代中国における農村工業化の展開——農村工業化と農村経済の変容——』筑波書房。
- 大島一二【2011】『三農問題の深化と農村の新たな担い手の形成』佐々木智弘編『中国「調和社会」構築の現段階』アジア経済研究所。
- 大島一二【2012】『農村基層組織改革の進展と党支部——経済発展と組織の多様化の中で——』『中国共産党のサバイバル戦略』三和書籍。
- 根師梓・森路未央・大島一二【2006】『企業の経営によるバナナ生産の再編過程——中国海南省の事例——』『農業市場研究』第15巻第1号 日本農業市場学会 pp. 66～70。
- 韓俊【2007】『中国農民專業合作社調査』上海遠東出版社。
- 黃志鋼他編著【2009】『農村社会経済發展の変遷——山東省陵県臨鎮国情調研——』中国社会科学出版社。
- 李小雲【2009】『2008 中国農村情況報告』社会科学文献出版社。
- 農業部弁公庁編【2006】『農業部弁公庁 2005 年調研報告集』中国農業出版社。
- 王炳林主編【2008】『市場経済条件下 党的基層組織建設研究』人民出版社。
- 王習明【2009】『川西平原の村社治理——四川羅江県井村調査——』山東人民出版社。



中国社会科学院農村發展研究所編【2008】『中国農村發展研究NO.6』社会科学文献出版社。

中国農業部【2013】『中国農業發展報告 2013』中国農業出版社。

中国農業部【2014】『中国農業發展報告 2014』中国農業出版社。

中共中央党校党建教研部【2008】『党支部+合作社——農村基層党建的創新——』中共中央党校出版社。

祝靈君・李正奎【2009】『小村政事——一個基層党支部的实例』中共中央党校出版社。

(おおしま・かずつぐ／経済学部教授／2015年4月15日受理)

## Reorganization of the Township Governments and Villagers' Committees in Chinese Rural Districts

OSHIMA Kazutsugu

At present, reorganization is occurring rapidly in Chinese rural districts. Along with economical development in rural districts, most structural reorganization of township governments and villagers' committees involve simplification and reduction of staff. Particularly, due to the tax reforms in the mid 2000's incomes of these rural district organizations was decreased, and couldn't be maintained any more. Now township governments and economical abilities of villagers' committees are gradually being reduced. However there is remarkable development of private enterprises in rural districts, farmers' mutual aid organizations and cooperative unions. In the late 2000's "farmers specialized cooperatives" which are a type of cooperative union by farmers also are expanding. Thus while the organizations of township governments and villagers' committees are losing power gradually, new financial organizations are developing, and the power relationships of rural districts are changing.